

Tesis de Licenciatura

Impactos de IIRSA en la gobernanza ambiental de América del Sur a 10 años

Camila Corradi Bracco



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Universidad del Salvador

Facultad de Ciencias Sociales

Escuela de Relaciones Internacionales

Febrero del 2014

Contenido

1. Introducción	4
2. Alcance del Problema	6
Operacionalización de Variables	8
Modalidad de Inserción Económica Internacional.....	8
Modelo de desarrollo productivo	9
Posicionamiento frente a los RRNN y al desarrollo sustentable.....	10
Tipo de Percepciones	11
Nivel de convergencia política	12
Diseño de la toma de decisiones.....	14
Grado de apertura a la sociedad civil.....	14
3. Antecedentes Históricos	16
Definición, objetivos, principios orientadores y acciones básicas.....	16
Surgimiento de IIRSA.....	19
Organización Institucional.....	25
Organización Territorial.....	27
Mecanismos de Financiación	30
Otros Procesos de Integración Física	33
4. Situación Actual.....	35
Inserción Internacional.....	35
Modelo de desarrollo.....	37
Posicionamiento frente a los recursos naturales.....	39
Tipo de percepciones	40
Nivel de Convergencia Política.....	40
Toma de decisiones.....	44
Cartera de Proyectos.....	44
5. Análisis Estratégico de los Actores.....	50
A. Fortalezas	50
B. Oportunidades	52

C. Debilidades	53
D. Amenazas	59
E. Estrategias	59
FO. Estrategias Fortalezas-Oportunidades (Ofensiva)	60
FA. Estrategias Fortalezas-Amenazas (Defensiva)	60
DA. Estrategias Debilidades-Amenazas (Supervivencia)	61
DO. Estrategias Debilidades-Oportunidades (Reorientación)	61
6. Proyección de Escenarios	62
ESCENARIO 1 – <i>Los recursos naturales a la medida del capital trasnacional</i>	62
Modalidad de Inserción Económica Internacional	63
Modelo de desarrollo productivo	63
Posicionamiento frente a los RRNN y al desarrollo sostenible	64
Tipo de Percepciones	67
Nivel de convergencia política	68
Diseño de la toma de decisiones	68
Grado de apertura a la sociedad civil	69
ESCENARIO 2 – <i>Continuación del Neo-Extractivismo Progresista</i>	71
Modalidad de inserción Económica Internacional	71
Modelo de desarrollo productivo	72
Posicionamiento frente a los RRNN y al desarrollo sustentable	75
Tipo de Percepciones	76
Nivel de convergencia política	77
Diseño de la toma de decisiones	77
Grado de apertura a la sociedad civil	77
ESCENARIO 3 – <i>Desarrollo del Buen Vivir</i>	79
Modalidad de inserción Económica Internacional	79
Modelo de desarrollo productivo	79
Posicionamiento frente a los RRNN y al desarrollo sustentable	81
Tipo de Percepciones	84

Nivel de convergencia política 84

Diseño de la toma de decisiones..... 85

Grado de apertura a la sociedad civil..... 85

7. Conclusiones..... 87

8. Bibliografía 92

9. Anexo I..... 94



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

1. Introducción

Los países de América del Sur han determinado, desde fines de los noventa, políticas exteriores que sitúan a la integración física y económica como prioridades para el desarrollo. La Iniciativa IIRSA constituye uno de los proyectos de mayor alcance de la región respecto de los temas de integración, desarrollo e infraestructura, y por consiguiente, social y medio ambiental.

IIRSA es un foro intergubernamental donde los doce gobiernos suramericanos, reunidos en la UNASUR, y en conjunto con instituciones financieras internacionales y regionales, coordinan acciones que incentivan el desarrollo de proyectos de infraestructura a gran escala con el objetivo de mejorar el acceso a los mercados globales y la competitividad de los países de la región. Actualmente, IIRSA constituye el proyecto institucional que más recursos ha volcado a este tipo de proyectos en la región.

IIRSA se desarrolla en un contexto de reconfiguración del sistema de poder a partir del fenómeno de la globalización económico-financiera y tecnológica, por lo que resulta importante visualizar los fenómenos económicos, sociales y medioambientales que desencadenará la Iniciativa y que tendrán impactos profundos tanto a nivel regional como global. En este contexto, los recursos naturales adquieren importancia estratégica en todos los niveles -local, nacional, regional e internacional- ya que son vitales para la reproducción social, cultural, económica, y política de las comunidades, así como del sistema productivo global. Las decisiones políticas de los Estados Nacionales que tendrán que ver con el acceso y control de los recursos naturales no estarán exentas de este contexto cambiante, inestable y dinámico.

En este sentido, resulta importante analizar los intereses y objetivos detrás de los corredores de infraestructura que promueve IIRSA ya que los mismos atraviesan las tierras más fértiles del mundo, las fuentes más abundantes de agua, yacimientos minerales e hidrocarburíferos, así como aquellas áreas más importantes del mundo en cuanto a diversidad biológica y genética, y refugios indígenas. Todos estos recursos resultan estratégicos a la hora de elaborar y planificar estrategias de desarrollo para los países y la región.

Luego, se observa que por una parte, IIRSA es elogiada como una gran oportunidad para el desarrollo económico de América del Sur. Se reconoce que la población de este subcontinente necesita recursos para desarrollarse y alcanzar un mejor nivel de vida. Por otra parte, IIRSA es criticada por sus impactos socioambientales y su carácter capitalista-depredador, desconociendo la importancia de conservar los recursos naturales y su productividad para las futuras generaciones.

En este sentido, se reconoce la importancia de conciliar el desarrollo productivo y comercial con el uso sustentable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, por lo que se plantean los siguientes interrogantes: ¿Cómo se puede conciliar el desarrollo de infraestructura con el desarrollo sustentable y el uso racional de los recursos naturales? ¿Cuál es el modelo de desarrollo productivo y de inserción internacional que permita el desarrollo de infraestructura en forma equitativa y sustentable? ¿Qué consecuencias provocará la organización institucional de IIRSA sobre el control ciudadano y la información de los proyectos que implican profundos impactos ambientales y sociales? ¿Qué tipo de intereses están en juego en una Iniciativa como IIRSA?



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

2. Alcance del Problema

La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) es un mecanismo institucional de coordinación de acciones intergubernamentales de los doce países suramericanos, cuyo objetivo es desarrollar una agenda común para impulsar proyectos de integración de infraestructura en las áreas de transporte, energía y comunicaciones. Partiendo de una visión regional, IIRSA apunta a promover el desarrollo de la infraestructura, procurando la integración física de los países suramericanos. Esta iniciativa se inspiró en el principio de que la integración de la infraestructura regional promovería la creación de un espacio de cooperación para el desarrollo socioeconómico sustentable.

En oposición a la visión antropocéntrica e individualista, se parte de la base que las personas (y cualquier ser vivo) vive en relación con el ambiente. De este modo, el desarrollo de la infraestructura física en un territorio tan vasto, implica procesos multidisciplinarios, multi-institucionales y multiterritoriales, en el que intervienen diversos actores y autoridades. Estos procesos afectan, por un lado, a diferentes comunidades locales y regionales tanto económicas como sociales y culturales. Por otro lado, afectan al patrimonio natural de la región, tanto a la biodiversidad como a los recursos naturales, renovables y no renovables. Esto refiere directamente a que la gestión y el aprovechamiento económico del capital natural tienen impactos significativos sobre el desarrollo económico de los países de la región, así como considerables efectos sociales. Asimismo, la explotación y exportación del capital natural continúa siendo parte esencial de las estrategias de inserción internacional e integración regional. En este sentido, urge la necesidad de alcanzar un patrón de desarrollo territorial equitativo y sustentable, y esto refiere a la gobernanza ambiental.

En este sentido, el objetivo de esta tesis es indagar los impactos de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) en la gobernanza ambiental de América del Sur a diez años.

Se entiende por *gobernanza ambiental* “los procesos sociales, políticos, económicos y administrativos, formales e informales, asociados a intereses y reglas, mediante los cuales distintos actores sociales negocian y definen el acceso a y el manejo de los recursos naturales y la relación con el medio ambiente.”¹

El espacio que se considera para la tesis se compone de los doce países que constituyen la “Unión de Naciones Suramericana” (UNASUR). Los países que componen la misma e

¹ ANDRADE, K. (comp.): *Gobernanza ambiental en Perú y Bolivia*, FLACSO Ecuador, Quito, 2011

IIRSA son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela.

La UNASUR es un espacio de articulación y diálogo político de alto nivel que involucra a los gobiernos de los países anteriormente enumerados. La misma fue creada por los presidentes de la región en 2008 y una de sus prioridades es el desarrollo de infraestructura para la interconexión de la región. Se creó también el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), una instancia dentro de UNASUR, cuya responsabilidad es llevar a cabo la integración de la infraestructura regional.

El criterio que se utiliza se debe a que IIRSA devino en el Foro Técnico para temas relacionados con la planificación de la integración física regional suramericana del COSIPLAN de la UNASUR.

Asimismo, otro criterio que inspiró la selección del espacio acotado es el *principio de integralidad* que consiste en que “en cuanto a los Recursos Naturales, los vemos desde una idea de Integralidad socio-ambiental. Dentro de esa situación, este concepto nos permite hablar tanto de los recursos naturales cuanto hablar de la dinámica de poder que nos condiciona y se desarrolla a su alrededor. Por todo esto definimos integralidad como la forma de evaluar las cuestiones político-ambientales desde las unidades más pequeñas a las mayores en el complejo sentido de lo que llamamos biodiversidad intra e interespecies y ecosistemas constitutivos del todo regional. Por eso nos interesa tanto el patentamiento de especies naturales cuanto la deforestación o la contaminación de las cuencas hídricas. Estimamos que el concepto tiene, como en la realidad interactuante, una unidad intrínseca.”²

Los objetivos y el plan de acción que debe llevar adelante la Iniciativa IIRSA están establecidos en el Plan de Acción Estratégico 2012-2022 (PAE) del COSIPLAN. En este sentido, el periodo de tiempo considerado para la proyección de escenarios de esta tesis, es de ocho años.

² SEITZ, M.: MERCOSUR, UNASUR e IIRSA como lugares de tensión y resolución del vínculo entre democracia, recursos naturales y desarrollo, IDICSO, Bs. As., 2013.

Operacionalización de Variables

Modalidad de Inserción Económica Internacional

A nivel mundial es posible identificar ciertos procesos como la creciente demanda de materia prima, el aumento del consumo de combustibles, y el crecimiento demográfico, que conllevan una mayor presión sobre los recursos naturales renovables y no renovables, que se traduce en un incremento de actividades de exploración, explotación y comercialización de estos, especialmente en aquellas áreas del planeta con menor desarrollo económico y tecnológico. En este sentido, debido a las dinámicas de los mercados internacionales, las industrias y empresas nacionales e internacionales buscan la mejor oferta de materias primas, encontrándolas en los países emergentes.

El principio orientador de IIRSA se denomina “regionalismo abierto” que concibe a América del Sur como “un espacio geo-económico plenamente integrado, para lo cual es preciso reducir al mínimo las barreras internas al comercio y los cuellos de botella en la infraestructura y en los sistemas de regulación y operación que sustentan las actividades productivas de escala regional”³.

La propuesta estratégica de IIRSA consiste en “concentrar los esfuerzos regionales para la construcción de las articulaciones más eficientes (económica, social y ambientalmente) para la integración física suramericana, mediante Ejes de Integración y Desarrollo.”⁴ Como IIRSA busca incrementar la competitividad de la región frente a los mercados internacionales, se pretende, mediante las inversiones en los EID, superar las “barreras geográficas”⁵ que caracteriza al continente, para permitir el flujo continuo de mercaderías, estimulando la productividad y competitividad económica de aquellas áreas al interior del continente. Se considera como “obstáculos naturales” a la Cordillera de los Andes, y como “espacios vacíos” a las selvas tropicales del Amazonas. De este modo, se pretende desarrollar más y mejor infraestructura regional (construcción de carreteras, ferrocarriles, hidrovías, puertos, gasoductos, oleoductos, telecomunicaciones) con el fin de generar un círculo virtuoso que conduzca a un aumento del comercio y a mayor integración productiva. (Secretaría del CCT, 2011)

³ www.iirsa.org

⁴ SECRETARÍA DEL CCT, *IIRSA 10 años después: Sus logros y desafíos*, BID-INTAL, Buenos Aires, 2011, p. 34.

⁵ IIRSA establece que América del Sur es un subcontinente conformado por cinco “islas”, causadas por la presencia de estos “accidentes físicos” como la Cordillera de los Andes y la Cuenca Amazónica. Estas islas son: la plataforma del Caribe, la plataforma Atlántica, el enclave amazónico, la cornisa andina, y el enclave amazónico sur.

La inserción internacional es concebida como la relación del país con la economía mundial enmarcada dentro de un proceso multidimensional de globalización. En este sentido, se entiende a la variable Modalidad de inserción Económica Internacional como la *posición, el rol y la dinámica que desempeña la economía de una unidad política en la división internacional del trabajo*. Para medir esta variable, se tomará en cuenta las categorías de Comercio Exterior e Intrarregional y la Movilidad de Capitales, que se analizarán tomando en cuenta indicadores como las barreras arancelarias, las inversiones públicas y privadas, el nivel de endeudamiento externo, y la financiación o fondos externos para el desarrollo provenientes de organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial y el BID.

Se establece que el modelo de desarrollo imperante adoptado por el Estado es determinante en cuanto a su vinculación externa en términos de mayor o menor autonomía internacional, siendo ésta última la capacidad y la condición de un Estado-Nación para articular y alcanzar metas políticas en forma independiente. (Russell, R. y Tokatlán, J. 2000: 3-4).

Modelo de desarrollo productivo

Se señala con frecuencia que las limitaciones en la competitividad internacional, el comercio intrarregional, la inversión, la superación de la pobreza y sus posibilidades de desarrollo que caracteriza a América Latina se deben al atraso en materia de infraestructura física. (SELA, 2011) La ONU define el desarrollo como el mejoramiento sustancial de las condiciones sociales y materiales de los pueblos bajo el marco de respeto de sus valores culturales.⁶ Esto cobra vital importancia ya que el periodo de expansión económica en el que se encuentra la región se puede traducir en el debilitamiento y contracción de territorios económicos tradicionales entre los que se pueden identificar las comunidades ancestrales o más rezagadas, con sus correspondientes formas de producción.

A partir de la definición de desarrollo, se entiende como Modelo de Desarrollo Productivo a la manera en que una sociedad utiliza sus recursos y los intercambia con otras sociedades para lograr sus objetivos y distribuir los resultados de su actividad productiva. Los modelos de desarrollo cambian a lo largo del tiempo y responden a los procesos de cambios estructurales.

Mediante esta variable se pretende analizar las estrategias de los Estados sudamericanos, dentro del marco de IIRSA, para superar el “subdesarrollo” que caracteriza a la región. De este modo, la variable se analizará tomando en cuenta las Doctrinas Económicas, el

⁶ <http://www.un.org/es/development/>

vínculo con el sector privado, y los incentivos al desarrollo sustentable. Dentro de los indicadores podremos encontrar el estímulo al mercado interno; los estímulos a los pequeños productores; las empresas mixtas; las expropiaciones y nacionalizaciones; las medidas proteccionistas o liberalizadoras de las economías; los sectores a los que pertenecen los proyectos como indicador de las áreas de desarrollo prioritarias; y las medidas relacionadas al desarrollo sustentable.

Posicionamiento frente a los RRNN y al desarrollo sustentable

Históricamente, en América Latina se han explotado continuamente y exhaustivamente los recursos naturales, lo que implicó una inserción internacional de la región como proveedora de materias primas al mundo. Es importante destacar que la explotación de los recursos naturales orientados a la exportación implica un grado mucho mayor de extracción que para el uso interno de la nación. Esto tiene un impacto directo tanto en la capacidad de recuperación de los recursos naturales renovables, como en el riesgo de un agotamiento acelerado de los recursos naturales no renovables. (Andrade, 2011) En este sentido, se entiende la variable Posicionamiento frente a los Recursos Naturales como *la postura adoptada por los Estados sobre aquellos elementos de la naturaleza que puedan ser transformados para atender a la satisfacción de necesidades materiales de los seres humanos*.

La definición de *recurso* natural refiere a la condición de transformación para alcanzar algún fin, ya que sino serían meros accidentes de la naturaleza. Estos recursos constituyen un gran valor para todas las sociedades al contribuir a su bienestar y desarrollo de manera directa (materias primas, minerales, alimentos) o indirecta (servicios ecológicos). Existen de dos tipos: renovables (no se agotan con su utilización, ya que se regeneran a una tasa mayor que la de su uso) y no renovables (son agotables).

Esta variable se va a analizar y medir a través de la *Agenda Interna de Recursos Naturales*, la *Agenda a Nivel Externo*, y la *Institucionalidad Ambiental* interna de los estados suramericanos.

Se parte de la base que más de 300 proyectos de infraestructura de IIRSA atraviesan o se sitúan en áreas de gran riqueza natural y diversidad biológica y cultural. En este sentido, la implementación de los mismos podría afectar los ecosistemas y las poblaciones locales. Los indicadores que se tomarán para medir la variable Posicionamiento frente a los recursos naturales mediante la categoría *Institucionalidad Ambiental*, son los Estudios de Evaluación Ambiental que son todos aquellos procesos de selección y evaluación de proyectos previos a su ejecución, considerando los efectos combinados de toda la cartera IIRSA y sus repercusiones territoriales. Otro indicador que se tomará en cuenta es la

Legislación vigente acerca de (i) regulación de la explotación de los recursos naturales; (ii) la distribución de los beneficios que implica la explotación de los mismos; (iii) las repercusiones en el medio ambiente.

La categoría *Agenda Interna* nos hace atender a la Cartera de Proyectos que integra IIRSA, que incluye oleoductos, gasoductos, represas hidroeléctricas, tendidos eléctricos, grandes carreteras, algunos de los cuales han sido propuestos anteriormente (proyectos históricos) y que no han sido llevados a cabo por los impactos negativos sobre las comunidades locales y el medio ambiente. Otro indicador que se tendrá en cuenta es la elaboración de mecanismos de mitigación de impactos ambientales y sociales durante la ejecución de los proyectos y su monitoreo.

La Amazonía, además de ser uno de los focos más importantes de biodiversidad en el mundo, es un gran reservorio de carbono, que si se liberan a la atmósfera, estas emisiones de carbono equivaldrían a 13 años de consumo de combustible fósil.⁷ Esta cuestión refiere a que si se produce un avance sobre ciertas regiones, no sólo se afectará a la supervivencia de los ecosistemas regionales, sino que este deterioro ambiental conlleva el riesgo de afectar a toda la humanidad. A través del tiempo se creó conciencia de la importancia de la conservación de los bosques tropicales para mitigar parcialmente el calentamiento global.

En este contexto, un indicador que se tomará en cuenta es la recaudación de fondos mediante la monetización de los servicios ecológicos, como lo son los créditos de carbono. Esto significa que se evaluará si los Estados promueven, en el Concierto internacional, la transferencia de fondos desde países desarrollados a países en vías de desarrollo que posean ecosistemas tropicales amenazados. Esto se traduce una fuente de ingresos para la conservación y para subvencionar un desarrollo que sea verdaderamente sostenible. (Killeen, 2007).

Tipo de Percepciones

El estudio de las percepciones en el ámbito político fue desarrollado bajo las ciencias sociales en el período de segunda post-guerra. La percepción es un *proceso psicológico básico en el que los individuos entienden y se relacionan con el ambiente*. Se consideran las percepciones en el ámbito de la política, en especial en análisis sobre el proceso de tomas de decisiones, y cómo los actores claves perciben su situación. Todas las percepciones en la toma de decisiones son suposiciones condicionales sobre otro actor o conjunto de

⁷ KILLEEN, T.: Una Tormenta Perfecta en la Amazonía. Desarrollo y conservación en el contexto de la IIRSA, Suzanne Zweigzig, Vancouver, 2007.